ORDINAMENTO GIUDIZIARIO

RELAZIONE

ALLA MAESTÀ DEL RE IMPERATORE

del Ministro Guardasigilli

(GRANDI)

Presentata nell'udienza del 30 gennaio 1941-XIX

per l'approvazione del testo

dell' "ORDINAMENTO GIUDIZIARIO,,

SIRE,

Ho l'onore di sottoporre alla Vostra augusta approvazione il decreto che approva il testo del nuovo Ordinamento giudiziario, a completamento dell'opera di codificazione del diritto fascista, che aggiunge alla Vostra gloria di Sovrano vittorioso il merito non meno grandioso di sapiente e giusto Legislatore.

Genesi e necessità della riforma.

1. — Il vigente testo unico delle leggi sull'Ordinamento giudiziario, approvato col Regio decreto 30 dicembre 1923-II, n. 2786, ed emanato in base ai poteri conferiti al Governo dalla legge 3 dicembre 1922, n. 1601, per la prima volta sostituiva un organico sistema legislativo alle precedenti riforme, che, più o meno ampiamente, si erano limitate ad incidere sul vecchio tronco della originaria legge 6 dicembre 1865, n. 2626, rimasta sempre parzialmente in vigore, malgrado il carattere di precarietà col quale l'Ordinamento degli ex Stati della Monarchia Sabauda era stato esteso con detta legge al nuovo Regno d'Italia.

Invero, lo stesso Regio decreto 14 dicembre 1921, n. 1978, cui l'Ordinamento del 30 dicembre 1923-II succedeva, lasciava fuori alcune parti di non secondaria importanza, che continuavano ad essere regolate dalle disposizioni precedentemente in vigore. Sicchè può affermarsi che soltanto con l'avvento del Fascismo il problema del riordinamento della Magistratura, dei servizi e degli uffici giudiziari fu affrontato con organicità di metodo ed in modo totalitario.

Infatti il Governo Fascista, mentre procedeva, in virtù dei poteri conferitigli con la legge 3 dicembre 1922, n. 1601, alla elaborazione del sistema completo dell'Ordinamento giudiziario, che è quello tuttora in vigore, si preoccupò subito di affrontare e risolvere i più urgenti problemi che dall'Ordinamento del 1921 avevano avuto soltanto precaria soluzione, tanto che da ogni parte erano state affermate la necessità e l'urgenza di una nuova riforma di quelle stesse norme che appena da poco più di un anno erano andate in applicazione. E l'opera del Regime si affermò con l'emanazione, tra l'altro, dei provvedimenti legislativi diretti alla fusione, nella Magistratura, degli elementi provenienti dalle nuove provincie, alla riorganizzazione delle circoscrizioni giudiziarie, alla revisione degli organici del personale, e sopratutto alla riforma di alcuni punti fondamentali dell'Ordinamento giudiziario, riforma che, attuata col Regio decreto 14 settembre 1923, n. 1921, fu poi assorbita, con gli opportuni aggiornamenti, nel testo unico del 30 dicembre successivo, n. 2786, tuttora vigente.

Ma, dal 1923 ad oggi, le sempre crescenti esigenze derivanti dalla legislazione del Regime, nella sua fervida opera di ricostruzione nazionale, portarono più volte a modificare le norme di quel testo unico e queste successive riforme sono state non di rado così vaste ed importanti, da rendere inapplicabile una larga parte dell'Ordinamento, e da determinare altresì non lievi dubbi di interpretazione, stante la inevitabile inorganicità e frammentarietà delle disposizioni via via succedutesi.

Frattanto con la legge 24 dicembre 1925, n. 2260, il Vostro Governo era stato autorizzato « a modificare le leggi sull'Ordinamento giudiziario, a coordinarne le norme con i nuovi Codici di procedura civile e di procedura penale ed a pubblicare un nuovo testo unico », osservando la stessa procedura speciale prescritta per la codificazione generale. E' chiaro però che non poteva darsi inizio ad una razionale revisione della legge generale sulla organizzazione giudiziaria se l'opera di rinnovamento del diritto sostantivo, e sopratutto del diritto processuale, intrapresa dal Fascismo fin dall'inizio della ricostituzione giuridico-politica dello Stato, non fosse stata completata. L'argomento delle profonde, reciproche interferenze tra Diritto processuale e Ordinamento giudiziario ha formato oggetto di così vaste discussioni, e sono stati così concordemente riconosciuti ed ammessi il legame e l'interdipendenza

tra l'uno e l'altro che non occorre ulteriormente soffermarsi al riguardo, bastando soltanto mettere in rilievo che la riforma dell'Ordinamento giudiziario ha potuto avere decisivo ed efficace impulso solamente dopo che fu definitivamente compiuta la elaborazione legislativa del sistema processuale penale e civile.

2. — In questa relazione, che non vuole essere un'esposizione storica nè un commento della legge, mi limiterò a enunciare sobriamente ciò che costituisce innovazione al precedente Ordinamento o che altrimenti richiede qualche illustrazione. Nella redazione del testo ho cercato di curare la chiarezza e la precisione e la correttezza della forma, in modo da rendere la riforma, anche sotto questo aspetto, degna delle tradizioni italiane.

DISPOSIZIONI GENERALI

Ordine giudiziario.

3. — Ho meglio specificato da quali persone sia composto l'Ordine Giudiziario, chiarendo a chi esclusivamente spetti la qualifica di « magistrato ». Si evitano in tal modo confusioni e improprietà, non prive di conseguenze dannose nell'interpretazione e nell'applicazione delle singole disposizioni, nelle quali spesso ricorre il termine « magistrati » senz'altra specificazione. Ho riservato questo titolo a coloro che, superate le difficili prove di ammissione alle funzioni giudiziarie, dedicano tutte le loro attività all'Amministrazione della Giustizia; il che non esclude, naturalmente, la qualità di magistrati onorari delle altre benemerite persone rivestite di giurisdizione, durante il periodo di esercizio effettivo di essa.

Appartengono così all'Ordine Giudiziario, come « magistrati onorari », anche i giudici conciliatori, i vice-conciliatori e i vice-pretori onorari.

Ho altresì chiarito che pure i cittadini temporaneamente incaricati di esercitare la giurisdizione in collegi giudiziari misti, come gli assessori della Corte d'Assise, gli esperti del Tribunale dei Minorenni, della Sezione di Corte di appello per i minorenni e della Magistratura del Lavoro, appartengono all'Ordine giudiziario come « magistrati onorári », limitatamente al periodo di esercizio delle loro funzioni giudiziarie.

4. — Nello stabilire in via generale i requisiti per l'ammissione alle funzioni giudiziarie non si poteva prescindere dalla legge 17 luglio 1919, n. 1176 (art. 7), che vieta alle donne l'esercizio della giurisdizione, e dalle leggi che escludono da ogni pubblica funzione coloro che non appartengono alla razza italiana.

Giuramento.

5. — Era necessario modificare la formula del giuramento dei magistrati, per renderla meglio aderente all'assunzione di qualsiasi funzione attinente alla giustizia, tanto da parte dei magistrati, quanto da parte di coloro che esercitano funzioni giurisdizionali a titolo onorario.

L'importanza e la solennità del giuramento importano altresì, come conseguenza, che esso non debba essere prestato che una sola volta dal magistrato, e cioè nel momento in cui entra a far parte dell'Ordine giudiziario.

6. — Nessuna modificazione essenziale ho apportato alle norme riguardanti le incompatibilità e le esenzioni dei magistrati, perchè le disposizioni fino ad oggi in vigore non hanno rivelato nè deficienze nè sostanziali imperfezioni.

Ho soltanto curato l'aggiornamento e una miglior formulazione delle norme medesime.

DEI GIUDICI

Giudice conciliatore.

7. — Nella parte dell'Ordinamento che tratta delle Autorità giudicanti ho ritenuto opportuno includere la disciplina del giudice conciliatore, fino ad oggi regolata da leggi speciali.

Non è concepibile, infatti, tanto dal lato sistematico, quanto da quello politico, che l'Ordinamento giudiziario prescinda dal considerare un organo di giurisdizione avente competenza ed attribuzioni fisse e ben determinate, per quanto impersonato da magistrati onorari.

L'indirizzo politico del Governo fascista, che muove verso il popolo, e del popolo intende curare ed interpretare le necessità e le aspirazioni, conferisce al giudice conciliatore una importanza non secondaria nell'amministrazione della giustizia, ed una posizione di decoro e di autorità correlativa alla delicatezza delle funzioni ad esso affidate. Perciò l'Ordinamento giudiziario annovera il giudice conciliatore tra i giudici ordinari e ne fissa con precise disposizioni lo stato giuridico e le norme che lo concernono.

Pretori e Magistrature collegiali: Giudice di sorveglianza, Tribunale dei minorenni e Magistratura del lavoro.

8. - Nelle parti riguardanti le Preture, i Tribunali e le Corti d'appello l'opera di revisione è stata rivolta principalmente al coordinamento e all'aggiornamento delle disposizioni preesistenti.

In questa sede ho ritenuto opportuno di stabilire, in rapporto alle questioni chè l'esperienza ha messo in evidenza, che la assegnazione delle attribuzioni alle sezioni delle Preture costituite in sezioni e delle Magistrature collegiali ha carattere esclusivamente interno e quindi non è suscettiva di conseguenze in ordine alla validità di atti o di provvedimenti.

Il nuovo ordinamento doveva poi tener conto del Giudice di sorveglianza, istituito dal Codice di procedura penale del 1930, e perciò ho regolato in modo preciso quanto riguarda la nomina e le funzioni di esso.

Nè poteva trascurarsi il Tribunale per i minorenni, creato col Regio decreto-legge 20 luglio 1934-XII, n. 1404. Questo Tribunale, che è un giudice ordinario specializzato, non costituisce una sezione del Tribunale e l'ordinamento non innova rispetto alla legge costitutiva. Ora, pur lasciando alla legge speciale ciò che attiene al diritto processuale penale e civile, mi è parso opportuno comprendere nell'ordinamento della Magistratura quanto concerne la istituzione, la composizione, la giurisdizione, la circoscrizione territoriale e gli organi del Tribunale medesimo. Per analoga ragione ho regolato la sezione per i minorenni della Corte di appello.

Speciale considerazione è stata data alla costituzione della sezione di Corte d'appello funzionante come Magistratura del lavoro, data l'importanza che essa assume nell'ordinamento corporativo dello Stato.

E' stato infine rafforzato il vincolo di dipendenza delle sezioni distaccate rispetto alla Corte di appello. Ad esse è mantenuta piena autonomia nell'esercizio della giurisdizione e pertanto, l'ordinamento non innova circa la costituzione degli organi che alla giurisdizione stessa attualmente presiedono.

Corte di appello in sede penale.

9. — Una innovazione sostanziale riflette la costituzione del collegio giudicante della Corte di Appello in materia penale, che è formato da cinque magistrati, invece che da quattro, come attualmente.

La diversa costituzione del collegio secondo che giudichi in sede civile o in sede penale non aveva alcuna giustificazione e costituiva non solo una palese illogicità nella determinazione della maggioranza nelle deliberazioni, ma anche, e sopratutto, un'aperta contraddizione con i principi eticopolitici sui quali s'impernia il magistero penale. Questo, infatti, costituendo una funzione primaria dello Stato sovrano ed una condizione imprescindibile della sua organizzazione giuridica, assume nell'ordinamento dello Stato fascista posizione preminente, e non è perciò ammissibile che la composizione dell'organo giudicante per la decisione delle cause penali sia numericamente inferiore a quella richiesta per la decisione delle controversie civili.

Corte suprema di Cassazione.

10. — La Corte suprema di Cassazione mantiene la sua funzione caratteristica di custode supremo della legalità e, per meglio designare tale funzione, ho completato la formula tradizionale, dichiarando che la Corte stessa è istituita per mantenere l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge, l'unità del diritto oggettivo nazionale ed il rispetto dei limiti delle diverse giurisdizioni. Ho fatta esplicita menzione altresì della potestà demandata alla Corte Suprema di cassazione, di regolare i conflitti di competenza e di attribuzioni, trattandosi di una funzione instituzionale che caratterizza l'indole dell'organo, come supremo regolatore della competenza delle diverse giurisdizioni nello Stato.

La menzione dell'unità del diritto oggettivo nazionale, che la nuova formula contiene, pone in rilievo in modo particolare l'importanza delle decisioni della Corte suprema, le quali non hanno naturalmente valore normativo poichè, come ogni pronunzia giurisdizionale, non possono che affermare la volontà della legge nel caso concreto; tuttavia è certo che la giurisprudenza della Corte stessa serve di guida costante alle Magistrature inferiori, ed ha quindi un valore esegetico che, se non è quello dell'interpretazione autentica, molto a questo si avvicina. Dalla Corte di Cassazione si irradia sull'amministrazione della giustizia una luce intensa e perenne, che aiuta i giudici ad attuare il precetto del legislatore con l'opera dell'interpretazione, dominata da unicità di indirizzo e sorretta da squisita sensibilità giuridica e politica in conformità dello spirito sostanzialmente rinnovatore delle leggi fasciste.

La Corte suprema di Cassazione è unica ed esercita la sua giurisdizione non solo sul territorio del Regno, ma anche su ogni altro territorio soggetto alla sovranità dello Stato.

Senza modificare essenzialmente ciò che concerne la costituzione della Corte e delle sue sezioni, ho ammesso la possibilità che a ciascuna sezione, tanto civile quanto penale, siano assegnati più Presidenti di sezione, se il servizio lo esige, fermo il principio che a ciascuna sezione sia preposto un presidente di sezione titolare; ho altresì regolato l'Ufficio speciale del massimario e del ruolo presso la Corte suprema di Cassazione, istituito con la legge 28 giugno 1928-VI, n. 1487, la cui utilità è stata pienamente dimostrata dall'esperienza.

Assemblee generali.

11. — Nella parte riguardante le Assemblee generali delle magistrature collegiali, le ferie e l'inizio dell'anno giudiziario ho premesso una disposizione di carattere generale, con la quale, in armonia col principio statutario affermante che la giustizia emana dal Re, ho stabilito che il Ministro di grazia e giustizia riferisca al principio di ogni anno al Sovrano sull'amministrazione della giustizia nel Regno, nell'Impero e negli altri territori soggetti alla sovranità dello Stato.

Pel rimanente mi sono limitato a sistemare e coordinare le disposizioni vigenti, curando il perfezionamento tecnico delle relative norme.

Supplenze ed applicazione dei magistrati.

12. — Ho infine riunito in un unico capo tutta la materia relativa alle supplenze e alle applicazioni di magistrati finora sparsa in disposizioni varie e frammentarie. In particolare ho curato l'ordine sistematico della materia, opportunamente raggruppando in singoli capi tutte le disposizioni relative allo stesso argomento, in guisa da dare all'interprete una guida sicura ed un chiaro orientamento nell'applicazione delle norme.

DEL PUBBLICO MINISTERO

Ordinamento del Pubblico Ministero.

13. — Le disposizioni dell'Ordinamento giudiziario sul Pubblico Ministero debbono considerare l'organo dal punto di vista della sua natura, della sua finalità e della sua costituzione, giacchè è evidente che tutto quanto riflette le funzioni di questo organo in rapporto alla potestà giurisdizionale deve trovare, nell'Ordinamento giudiziario, formale e sostanziale corrispondenza.

L'ordinamento del Pubblico Ministero non si discosta sostanzialmente da quello precedente, per cui la separazione delle funzioni requirente e giudicante non importa anche separazione di ruoli.

Questo problema ha più volte formato oggetto di discussioni in seno alle Assemblee legislative ed ha avuto ampio svolgimento specialmente in occasione dell'esame dei bilanci della Giustizia, nonchè di precedenti progetti di riforma dell'Ordinamento giudiziario.

Sull'argomento è qui sufficiente accennare alle ragioni fondamentali che hanno sconsigliato il ritorno al regime della separazione dei ruoli, quale fu concepito ed attuato nella originaria legge del 1865 e soppresso poi con la legge del 1890.

Sono ragioni d'ordine politico, in quanto, superata la distinzione, fondamentalmente erronea, tra i « poteri » dello Stato e subentrata la concezione di una differenziazione di funzioni, non sarebbe più concepibile nello Stato moderno una netta separazione tra magistratura requirente, partecipe della funzione esecutiva, e magistratura giudicante, da quella nettamente distinta. Ciò determinerebbe la formazione di veri e propri compartimenti stagni nell'organismo della Magistratura, in contrasto con la sostanziale unicità della funzione.

Sono ragioni d'ordine pratico, sia perchè la separazione importerebbe una inammissibile differenziazione nella progressione nei due ruoli, sia perchè non potrebbe giovare ai fini di una specializzazione di funzioni e, quindi, ad una più perfetta formazione dell'abito e delle attitudini dei singoli magistrati, in quanto la formazione intellettuale e professionale del magistrato, lungi dall'esser turbata, è, invece, avvantaggiata dall'esercizio di entrambe le funzioni, che offre modo di perfezionarsi in tutti i campi del diritto.

L'ordinamento, perciò, fissa l'istituto del Pubblico Ministero in armonia con l'attuale sistema e determina la natura dell'organo nel quadro generale della organizzazione giudiziaria.

Funzioni del Pubblico Ministero.

14. — Ben più arduo problema è, invece, quello delle funzioni del Pubblico Ministero dal punto di vista costituzionale, in rapporto con l'indole del legame di dipendenza dal Ministro Guardasigilli, componente del Governo e Capo dell'Amministrazione giudiziaria.

Tutte le funzioni del Pubblico Ministero, e, tra esse, le principali, che sono quelle di far valere, mediante l'azione penale, la pretesa punitiva dello Stato e di promuovere l'esecuzione dei provvedimenti del Giudice, hanno carattere prevalentemente amministrativo ed appartengono, quindi, all'attività propria del Governo.

Logiche e giuridiche conseguenze di questo indiscutibile principio sono che tra Pubblico Ministero e Giurisdizione v'è una netta e inconfondibile distinzione funzionale e che spetta al Governo non solo sorvegliare, ma altresì dirigere l'attività del Pubblico Ministero.

Il fatto che anche il Pubblico Ministero concorre a costituire l'« Ordine Giudiziario » non autorizza a identificarlo in tutto o in parte col Giudice, perchè quella sua appartenenza altro non significa se non che le funzioni del Pubblico Ministero sono sempre e indissolubilmente connesse con quelle della Giurisdizione.

Tanto meno può avere rilevanza l'unicità dei ruoli organici, la quale è stabilita soltanto per motivi di amministrazione interna. E' evidente che la questione dell'unione o della separazione della Magistratura requirente da quella giudicante interessa esclusivamente l'organizzazione interna della Magistratura, ma non ha alcuna importanza sulle rispettive funzioni, che rimangono sempre e necessariamente separate per la loro stessa indole.

L'unicità funzionale renderebbe del tutto inutile la distinzione tra Pubblico Ministero e Giurisdizione, e quindi il primo dovrebbe essere soppresso, rendendo così il Magistrato parte e giudice nello stesso tempo.

Se per necessità pratiche ai Pretori sono attribuite pure alcune funzioni proprie del Pubblico Ministero, la distinzione funzionale sopravviene anche per essi nel momento più essenziale e caratteristico del processo, quando, cioè, nel dibattimento penale si esplica la loro piena giurisdizione. In ogni modo, non è dalle eccezioni che si può dedurre la regola.

In coerenza coi detti principî ho pertanto sostanzialmente riprodotto la dichiarazione dell'articolo 77 del Testo Unico 30 dicembre 1923-II, n. 2786, per la quale « il Pubblico Ministero è posto sotto la direzione del Ministro di grazia e giustizia ».

Le disposizioni del Codice di rito penale non vengono innovate sotto alcun aspetto, nè avrebbero potuto esserlo in questa sede, ma ricevono tuttavia dalla legge di riforma dell'Ordinamento giudiziario l'indispensabile integrazione, e l'istituto del Pubblico Ministero nella sua costituzione e nelle sue funzioni acquista una chiara precisazione, oltre che una completa organizzazione sotto il punto di vista giuridico-politico, che lo colloca perfettamente all'altezza dei suoi compiti nella sua veste di organo propulsore e collaboratore della giustizia, sotto la direzione del Ministro Guardasigilli.

Costituzione organica del Pubblico Ministero.

15. — Nulla ho innovato nella costituzione organica del Pubblico Ministero, avendo provveduto soltanto al coordinamento con le leggi sopravvenute dopo la pubblicazione del Testo Unico del 1923.

Ho già detto che il Pubblico Ministero non ha una costituzione organica unitaria nello Stato.

L'idea di rendere Capo del Pubblico Ministero, per tutto lo Stato, il Procuratore generale presso la Corte suprema di Cassazione, non mi pare giustificata nè opportuna. Il Procuratore generale non può avere che una competenza correlativa a quella della Corte suprema presso la quale esercita le sue funzioni, e quindi non può e non deve essergli riconosciuta quella competenza di merito, che invece gli si dovrebbe attribuire se lo si costituisse Capo di tutti gli uffici del Pubblico Ministero. La superiorità gerarchica suprema sul Pubblico Ministero spetta esclusivamente al Ministro di Grazia e Giustizia, e ciò è più che sufficiente per imprimere all'azione di questo organo la necessaria unitarietà di azione nello Stato e per salvaguardare gli altri interessi funzionali e quelli disciplinari che ad esso sono connessi.

16. — Il Procuratore Generale del Re Imperatore presso la Corte d'Appello esercita la sorveglianza su tutti gli uffici del Pubblico Ministero del suo Distretto, ed anche di quelli dei pretori, perchè anche questi esercitano funzioni proprie del Pubblico Ministero.

Posizione del Pubblico Ministero nell'organismo della Magistratura.

17. — Appare innegabile, in un'opera di riforma generale degli ordinamenti giuridici, la necessità di elevare il prestigio del Pubblico Ministero e di adeguarne le funzioni al rango preminente assunto dalla funzione esecutiva nel clima politico attuale. Già per effetto del Codice di procedura penale del 1930 l'autorità e il prestigio del Pubblico Ministero sono stati convenientemente elevati. Il nuovo Codice di procedura civile contribuisce esso pure a tale elevamento, che, naturalmente,

deve trovare adeguata rispondenza nella legge sull'Ordinamento della Magistratura.

Le modifiche accolte dall'Ordinamento, che saranno sviluppate ed ulteriormente precisate con le disposizioni regolamentari, riflettono, in base a tali principi, da una parte la formulazione legislativa della natura dell'organo e delle sue attribuzioni, formulazione che, come ho detto, viene resa intrinsecamente e tecnicamente più aderente alle concezioni del diritto pubblico fascista e alle norme dei codici di diritto processuale; dall'altra parte la posizione del Pubblico Ministero nell'organismo della Magistratura, posizione che ho cercato di elevare, con una serie di disposizioni di indubbio valore morale e pratico.

Anzitutto ho attribuita ai magistrati del Pubblico Ministero una più larga partecipazione a tutti gli organi che in varie forme presiedono all'amministrazione e alla disciplina della Magistratura.

In secondo luogo ho eliminato radicalmente ogni possibilità di equivoco — più volte affiorata — circa la posizione dei pretori, definendo in modo chiaro e categorico i più lati poteri di vigilanza e di controllo conferiti al riguardo ai procuratori del Re Imperatore ed ai procuratori generali.

Ho inoltre integrato, con la partecipazione del procuratore del Re Imperatore, la costituzione dei Consigli giudiziari, organi distrettuali di fondamentale importanza per le larghe e complesse attribuzioni ad essi spettanti nei riguardi del personale giudiziario dipendente dalle singole Corti.

Infine, ho pienamente parificato, sotto il punto di vista disciplinare, la posizione del Pubblico Ministero con quella della Magistratura giudicante, ferma tuttavia — stante la diversa posizione costituzionale — la differenziazione tradizionale per quanto riguarda le prerogative che spettano ai magistrati giudicanti.

DELLO STATO GIURIDICO DEI MAGISTRATI

Criteri generali della riforma.

18. — Ho evitato, per quanto era possibile, di parlare di « carriera » dei Magistrati, perchè questo termine male si adatta all'esercizio di funzioni che, come quelle della Magistratura, hanno piuttosto carattere di sacerdozio, che d'un impiego, per quanto elevato esso sia.

L'amministrare giustizia è un attributo della sovranità ed è funzione che non attiene al concetto di impiego se non nel senso limitatissimo e formale relativo ad un aspetto del contenuto giuridico del rapporto tra il Magistrato e lo Stato. Sostanzialmente è delicatissima ed altissima funzione, nella quale si esplica la sovranità dello Stato nelle sue manifestazioni più elevate e più necessarie per l'unità spirituale e politica della Nazione.

Ho preferito l'espressione « stato giuridico dei Magistrati », che del resto è usata anche dalla legge sugli impiegati civili dello Stato, perchè essa comprende non solo ciò che riguarda la così detta carriera, ma altresì le garanzie e la disciplina, per quanto nel testo legislativo esse formino oggetto di titoli distinti.

Nel regolare lo stato giuridico dei Magistrati ho naturalmente respinto il principio del così detto autogoverno della Magistratura, incompatibile col concetto dello Stato fascista; principio che, del resto, non è accolto neppure negli Stati così detti democratici.

Non è ammissibile che nello Stato esistano organi indipendenti dallo Stato medesimo, o autarchie, o caste sottratte al potere sovrano unitario, supremo regolatore di ogni pubblica funzione.

Il criterio direttivo, che mi ha guidato nella formazione di questa parte dell'Ordinamento, è stato quello di contemperare gli interessi preminenti dello Stato relativi alla buona amministrazione della giustizia con i legittimi interessi individuali, subordinati, dei Magistrati, e ritengo di essere riuscito, con le nuove norme, a dare una conveniente tutela agli uni e agli altri interessi.

Giudici e Pretori.

19. — Problema fondamentale in questa materia era quello di stabilire se unica dovesse essere la così detta carriera dei Magistrati, ovvero se la carriera dei Pretori dovesse essere separata da quella degli altri Magistrati.

Il sistema instaurato con la legge 17 aprile 1930-VIII, n. 421, e con le relative norme di attuazione pubblicate col Regio decreto 12 maggio 1930-VIII, n. 663, era quello della separazione delle carriere.

E' inutile esporre qui gli argomenti addotti a favore e contro questo sistema. Qualunque sistema presenterà sempre qualche inconveniente. Si tratta di scegliere un ordinamento nel quale i vantaggi prevalgano sugli inevitabili difetti. Ho studiato con ogni cura la questione, e mi sono convinto che non conviene abbandonare completamente il sistema seguito in quest'ultimo decennio, dovendosene soltanto eliminare la soverchia assolutezza.

Seguendo questo criterio, e tenuto conto che l'esercizio delle funzioni del Pretore è indubbiamente utilissimo per la formazione morale ed intellettuale del Magistrato, ho voluto che in larga misura i giovani Magistrati possano giovarsi dell'esercizio delle dette funzioni, senza rimanere per sempre ad esse vincolati.

Ma questa possibilità presuppone che identiche siano le condizioni stabilite per l'ammissione alla Magistratura. E' necessario, per evidenti ragioni di prestigio e di capacità funzionale, che tutti i Magistrati abbiano origine comune, perchè soltanto così si evita che i Pretori, compresi nel loro ruolo separato, siano considerati come Magistrati di secondo ordine.

Ho quindi stabilito che l'ammissione alla Magistratura debba avvenire attraverso un unico concorso e che il periodo d'uditorato sia comune; che l'assegnazione al ruolo dei Pretori debba farsi, per quanto è possibile, in seguito a scelta degli interessati, e che, pur mantenendosi la separazione dei ruoli, sia eliminata ogni disparità di considerazione e di grado tra i Pretori e i Giudici o Sostituti Procuratori del Re Imperatore.

Di conseguenza ho riconosciuto la possibilità del passaggio dall'uno all'altro ruolo, con le debite limitazioni e cautele.

L'Ordinamento, inoltre, estende al maggior numero di magistrati l'esercizio delle funzioni del Pretore, pur consentendo a coloro, che hanno minori attitudini a dette funzioni, di evitare tale esercizio o di ridurlo al minimo.

In coerenza col principio della piena equiparazione, ho ammesso la possibilità, per i Pretori, di accedere ai gradi superiori nella Magistratura, compresa la Corte suprema di Cassazione.

Reclutamento dei Magistrati.

20. — Comuni a tutti i Magistrati sono non solo, come ho accennato, il concorso per l'ammissione alla Magistratura meglio organizzato nelle prove d'esame, ma altresì il periodo biennale di uditorato retribuito con congrua indennità, come è giusto ed opportuno, e l'esame pratico per conseguire il grado, da me ripristinato, di Aggiunto giudiziario, che inizia l'effettivo esercizio delle funzioni giudiziarie del magistrato con la qualità di Pretore aggiunto, di Giudice aggiunto o di Sostituto Procuratore del Re Imperatore aggiunto. A questo esame segue immediatamente la dichiarazione, definitiva ed irrevocabile, di opzione per le funzioni del Pretore o per quelle delle altre Magistrature.

Nel grado di Aggiunto giudiziario il Magistrato rimane tre anni, con le funzioni alle quali è destinato a discrezione del Ministro, il quale deve tener conto, nei limiti delle esigenze del servizio, della predetta opzione. Gli effetti di questa divengono stabili soltanto con la promozione all'ottavo grado gerarchico, la quale si consegue col compimento del triennio e determina l'assegnazione definitiva al ruolo prescelto o al ruolo al quale il Magistrato è destinato d'autorità.

Dall'ottavo fino al sesto grado gerarchico compreso la carriera si svolge, per entrambi i ruoli, in modo perfettamente parallelo con avanzamento per semplice anzianità, trattandosi di un unico grado funzionale.

Nei gradi iniziali e fino al sesto grado il magistrato normalmente rimane per diciassette anni, in questi compresi i due anni di uditore e i tre anni di Aggiunto giudiziario. Di conseguenza, il magistrato rimane nel grado unico di Giudice, Sostituto Procuratore del Re Imperatore o Pretore (gradi ottavo, settimo e sesto della scala gerarchica) per almeno dodici anni, con la possibilità di trasferimento dei pretori nel ruolo degli altri magistrati, anno per anno, nella notevole proporzione del cinquanta per cento dei posti disponibili.

21. — Quanto alle prove di esame, sia per l'ingresso in magistratura, sia per le promozioni da conferire per esame, ho dovuto tener conto del nuovo indirizzo seguito nella codificazione, per la parte riguardante il diritto civile, il quale assorbe in gran parte gli istituti già regolati dal codice di commercio. Ho soppresso pertanto la prova di diritto commerciale, ma tale soppressione non equivale, come è ovvio, alla eliminazione dalle prove di esame della materia riflettente i detti istituti, la quale deve considerarsi quindi compresa nella prova di diritto civile. In questa prova si intende anche inclusa la legislazione cambiaria uniforme, mentre la materia del fallimento trova più opportuna sede nella prova di diritto processuale civile.

Promozioni:

22. — Altro problema delicatissimo e d'ardua soluzione era quello delle promozioni dei magistrati.

Nel regolare questa materia io sono partito dal principio, la cui esattezza mi sembra indiscutibile, che, attese l'indole, la complessità e la vastità delle funzioni della Magistratura, la promozione ai gradi superiori richieda l'accertamento, sempre aggiornato, dei requisiti e delle attitudini non soltanto d'ordine intellettuale e tecnico, ma altresì specifico per le funzioni proprie dei gradi superiori.

Un altro principio direttivo della riforma è stato quello di garantire l'interesse, pubblico ed individuale insieme, consistente nell'assegnare al merito eminente la debita prevalenza nelle promozioni, senza disconoscere il legittimo interesse individuale, proprio del maggior numero dei magistrati, di conseguire un grado elevato col mezzo dello scrutinio a turno d'anzianità.

Ho ripreso in attento esame i sistemi susseguitisi, in questa delicata materia, nella legislazione e nei progetti di riforma anteriori, e, avendone valutati i pregi ed i difetti, ho cercato, con disposizioni parzialmente nuove, di utilizzare gli insegnamenti dell'esperienza.

A) al grado di Consigliere di Corte d'Appello e parificato.

23. — Mantenute le linee generali dell'ordinamento sinora vigente per la promozione al grado di Consigliere di Corte d'Appello e parificato, ho ammesso, come mezzi ordinari, il concorso per titoli e lo scrutinio a turno d'anzianità, e, come mezzo straordinario, ho ristabilito il concorso per esami e per titoli.

Le innnovazioni, per quanto concerne il concorso ordinario per titoli, riguardano principalmente la presentazione dei titoli relativi al periodo obbligatorio, che viene opportunamente circoscritto in un termine assai breve (un bimestre), il che assicura che, pur lasciandosi la scelta dei lavori al criterio degli interessati, possa in effetti essere presa in esame, ai fini della valutazione del merito, l'intera normale produzione del magistrato.

Rimane ferma la facoltà del candidato di esibire un egual numero di lavori relativi anche a periodi diversi, il che giova ad integrare sotto ogni aspetto il giudizio sull'opera complessiva svolta dal magistrato e sulla sua idoneità alle funzioni del grado superiore.

Ragioni di pratica opportunità mi hanno indotto ad affidare ad un organo speciale il giudizio sul concorso, e tale organo è costituito da commissioni speciali, nominate di volta in volta dal Ministro.

Lo scrutinio a turno di anzianità, come mezzo ordinario di promozione, è regolato con norme che sostanzialmente corrispondono a quelle anteriori; ho soltanto introdotto qualche opportuna modificazione per ciò che concerne gli elenchi dei promovibili in relazione alla qualifica riportata (di merito distinto o di merito). Ho inoltre ritenuto conveniente di riconoscere al Ministro la facoltà insindacabile di indire eccezionalmente lo scrutinio al solo effetto dell'attribuzione della qualifica di merito distinto per evitare che possa formarsi un numero troppo rilevante di promovibili, sproporzionato alla quota attribuita alla rispettiva qualifica e al numero dei posti disponibili, e per mantenere in efficienza gli elenchi, impedendo la formazione di eccedenze in altre categorie di promovibili senza la corrispondente disponibilità di posti nel grado superiore.

Al concorso per esami e per titoli (mezzo straordinario di promozione), a non più di quattro posti da conferirsi nell'anno successivo, possono partecipare i Giudici, i Sostituti Procuratori del Re Imperatore e i Pretori che abbiano compiuto almeno dieci anni di servizio complessivo in magistratura e che si siano distinti per eminenti doti, a giudizio del Consiglio giudiziario. Sono determinate le materie dell'esame teorico-pratico, indicati i titoli da prodursi e le altre modalità del concorso, che è giudicato da un'apposita Commissione nominata dal Ministro.

B) al grado di Primo Pretore.

24. — Quanto alla promozione al grado di Primo Pretore, corrispondente a quello di Consigliere di Corte d'Appello, essa è resa assai più agevole, perchè il numero dei Primi Pretori viene quasi triplicato nel nuovo organico.

I Pretori possono essere promossi Primi Pretori dopo almeno diciassette anni di effettivo servizio nella Magistratura, compreso il servizio di uditore e di aggiunto giudiziario.

Le promozioni hanno luogo mediante scrutinio per turno di anzianità ed avvengono per due quinti delle vacanze annuali a favore dei Pretori dichiarati promovibili per merito distinto e per tre quinti a favore dei promovibili per merito.

Lo scrutinio a turno d'anzianità è l'unico mezzo di accesso al grado di Primo Pretore, perchè non sarebbe possibile ripartire ulteriormente il numero piuttosto esiguo delle vacanze annuali, determinato dalla ristrettezza del ruolo dei primi pretori.

E' da porre in evidenza, infine, che i primi pretori hanno le stesse possibilità dei Consiglieri di Corte d'Appello e parificati per essere assunti alla Corte di Cassazione.

C) al grado di Consigliere di Corte di Cassazione e parificato.

25. — Per le promozioni al grado di Consigliere della Corte di Cassazione ed equiparato ho stabilito che esse avvengano, per due terzi dei posti annualmente disponibili, in seguito a concorso per titoli e, per l'altro terzo, per merito distinto in seguito a scrutinio.

Possono partecipare al concorso i Consiglieri di Corte d'Appello e parificati e i Primi Pretori, che abbiano già dato prova di possedere doti eminenti, avendo ottenuto la promozione per concorso o per merito distinto, e che abbiano compiuto almeno cinque anni di servizio nel loro grado.

Col primo di questi requisiti si ottiene una opportuna selezione preventiva. Col secondo si assicura che pervengano alla Corte di Cassazione magistrati dotati di un'adeguata esperienza nelle funzioni del grado inferiore.

Il concorso è giudicato da una Commissione speciale di alti Magistrati, la quale deve invitare i concorrenti, che risultano idonei nell'esame dei titoli, a sostenere una speciale prova consistente in una discussione orale sulle questioni trattate nei lavori presentati al concorso.

Lo scrutinio a turno di anzianità è analogo a quello stabilito per le promozioni al grado di consigliere di Corte di Appello.

Tanto per le promozioni in Corte di Appello, quanto per quelle in Corte di Cassazione, il numero dei posti assegnati al concorso rimane fisso ed invariabile rispetto al numero delle effettive vacanze che si verifichino nel corso dell'anno. Speciali norme regolano in modo particolareggiato la distribuzione proporzionale delle eventuali eccedenze rispetto alle diverse categorie dei Magistrati promovibili.

26. — Non hanno bisogno d'illustrazione le disposizioni sugli uffici direttivi nelle Corti d'Appello e nella Corte suprema di Cassazione, sulle funzioni giudicanti e requirenti e sull'assegnazione delle sedi e sui tramutamenti, e così pure quelle sui Consigli giudiziari distrettuali e sul Consiglio Superiore della Magistratura, alle quali non ho apportato essenziali innovazioni.

Magistrati in servizio al Ministero.

27. — Quanto ai Magistrati destinati ad Uffici non giudiziari, ho particolarmente studiato la questione del personale del Ministero di Grazia e Giustizia, che attualmente, nelle funzioni di concetto, è costituito da Magistrati.

Ho ritenuto che non fosse opportuno separare, come da qualcuno si sarebbe voluto, lo stato giuridico dei Magistrati addetti al Ministero, perchè l'esperimento dell'identità dello stato giuridico, che dura in pieno dal 1923, ha dato favorevoli risultati, e perchè la separazione, con la grande sproporzione di sviluppo tra le due carriere, impedirebbe la formazione di un ruolo amministrativo veramente all'altezza delle sue funzioni, quale deve essere.

Ho tuttavia provveduto a garantire l'interesse selettivo dell'Amministrazione centrale e perciò ho stabilito che anche l'ammissione al Ministero debba avvenire mediante concorso per titoli, la cui decisione spetta al Ministro, sentito, se lo ritiene opportuno, il Consiglio di Amministrazione del Ministero.

Ho inoltre disposto, quanto alla progressione nei gradi funzionali, che sia necessario, come condizione assoluta per l'ammissibilità a concorsi o a scrutini, un periodo minimo di tre anni di effettivo ed ininterrotto servizio in uffici giudiziari, se si tratta di Giudici, Sostituti Procuratori del Re Imperatore o Pretori, e di due anni se si tratta di Consiglieri di Corte d'Appello od equiparati, per la promovibilità, rispettivamente, al grado di Consigliere di Corte d'Appello od equiparato, ovvero della Corte di Cassazione od equiparato. Con una disposizione transitoria ho provveduto a rendere equa l'applicazione della nuova norma in rapporto ai Magistrati presentemente addetti al Ministero.

28. — Non esigono delucidazioni le norme sulla anzianità e sulle aspettative, e così pure quelle sugli stipendi e le indennità, perchè nelle prime non si è introdotta alcuna innovazione sostanziale, e le altre sono naturalmente coordinate con le leggi generali e con le tabelle annesse all'Ordinamento.

DELLE PREROGATIVE DELLA MAGISTRATURA

Criteri generali della riforma.

29. — Dare al popolo la vera giustizia è còmpito essenziale di ogni Stato politicamente bene organizzato, e tanto più dello Stato fascista, che pone la giustizia a fondamento d'ogni rapporto sociale e individuale.

Giustizia significa applicazione serena, intelligente e imparziale del diritto obbiettivo eguale per tutti.

Non si può garantire una buona amministrazione della giustizia, se non si lascia indipendente la Giurisdizione nei suoi giudizi.

Questa indipendenza nel pensiero giuridico moderno non importa già che la Giurisdizione costituisca un potere autonomo nello Stato, dovendo anch'essa informare la sua attività alle direttive generali segnate dal Governo per l'esercizio di ogni pubblica funzione; ma significa soltanto che la Giurisdizione non deve subire influenze perturbatrici dei suoi giudizi, da qualsiasi parte provengano.

L'indipendenza è data per garantire l'esatta osservanza e la scrupolosa applicazione delle leggi, cioè della volontà

dello Stato; essa è quindi un interesse superiore dello Stato stesso, prima che dei privati.

Era pertanto naturale che si mantenesse codesta indipendenza, la quale, naturalmente, riguarda soltanto la Magistratura giudicante, e non il Pubblico Ministero che è organo prevalentemente amministrativo e non giurisdizionale.

Guarentigie della inamovibilità.

30. — Una delle principali garanzie di indipendenza della Giurisdizione è quella dell'inamovibilità dei Giudici, che è dichiarata nello Statuto del Regno e che l'Ordinamento conserva.

L'inamovibilità dal grado e dall'ufficio fu sempre riconosciuta dallo Stato italiano; anche l'inamovibilità dalla sede è propria della nostra legislazione, tranne due brevi periodi d'interruzione.

Questa materia, regolata in modo completo dall'Ordinamento finora vigente, non richiedeva riforme essenziali. Mi sono quindi limitato, specialmente per ciò che concerne l'inamovibilità dal grado, a riprodurre le norme del detto Ordinamento.

Per quanto concerne l'inamovibilità dalla sede, ho ritenuto che nei casi d'incompatibilità e in quelli in cui, anche senza loro colpa, i magistrati inamovibili non possano, nella sede che occupano, amministrare giustizia nelle condizioni richieste dal prestigio dell'Ordine Giudiziario, essi debbano essere tramutati, anche d'autorità, ad altra sede, con un procedimento più sollecito di quello stabilito dall'Ordinamento del 1923. E perciò ho stabilito che, nei predetti casi, non sia da esigersi il previo parere del Consiglio Superiore della Magistratura, bensì il parere di una più ristretta Commissione speciale, con funzioni consultive, che offre non minori garanzie di giusta valutazione e può più sollecitamente convocarsi.

Le ipotesi del tramutamento d'autorità sono integrate dal tramutamento determinato dalla circostanza che un magistrato inamovibile non possa, nella sede che occupa, amministrare giustizia nel modo richiesto dalle esigenze dell'ufficio medesimo. In tal caso il magistrato, rivelatosi impari alle concrete esigenze del servizio in quella sede, può ben possedere doti che lo rendano adattissimo ad altra sede o ad altre funzioni, e però, qualora non presti il suo consenso al tramutamento, potrà essere tramutato con la stessa garanzia del parere della Commissione speciale predetta.

Ho infine previsto l'ipotesi di particolari ragioni di servizio che impongano di coprire posti vacanti in determinate sedi, non essendo ammissibile che il Ministro continui a trovarsi, come sinora si è trovato, nell'impossibilità di provvedere al normale funzionamento di uffici giudiziari, quando non vi aspiri alcun magistrato inamovibile e non possano esservi destinati uditori o aggiunti giudiziari per completare il numero di magistrati necessari per le esigenze del servizio. In tal caso si provvede egualmente di ufficio, ma solo mediante applicazioni che non possono aver durata maggiore di un anno, e che sono compensate dalle relative indennità. Al termine dell'applicazione il magistrato è restituito alla sua originaria residenza.

Dispensa dal servizio.

31. — E' evidente che l'inamovibilità non può spingersi sino al punto di mantenere in servizio magistrati che, per infermità o debolezza di mente ritenute permanenti, o per accertata inettitudine, non possano più adempiere convenientemente ed efficacemente i doveri del loro ufficio.

In questi casi è necessaria la dispensa dal servizio, già ammessa dall'Ordinamento sinora vigente, che la estendeva a « qualsiasi altro motivo » ostacolante l'adempimento dei predetti doveri. Ho soppresso questa estensione perchè troppo generica ed indeterminata.

La dispensa dal servizio deve essere preceduta dal parere della Commissione menzionata nel numero precedente. Per i magistrati di grado superiore a quello di Consigliere della Corte di Cassazione o parificato, occorre una deliberazione del Consiglio dei Ministri.

Collocamento a riposo.

32. — Sinora il limite d'età per il collocamento a riposo dei magistrati era di sessantacinque anni per i Giudici e i Pretori e di settant'anni per i magistrati di grado superiore.

Il limite di settant'anni per i Consiglieri di Corte d'Appello e parificati è troppo elevato. Ho notato che non pochi di questi magistrati, che pur hanno un lodevole passato, rimangono in servizio soltanto per effetto del loro senso di attaccamento — d'altronde encomiabile — all'ordine giudiziario, al quale tuttavia non sono più ormai in grado di dare un apporto normale e soddisfacente.

Ho ritenuto perciò opportuna una disposizione che desse modo di collocare a riposo d'autorità i detti magistrati all'età di sessantacinque anni, purchè abbiano raggiunto i quaranta anni di servizio necessario per la liquidazione della pensione massima. In via transitoria, per motivi di equità e per evitare troppo repentine e numerose vacanze di organico, la disposizione è applicata gradualmente, anno per anno, e nello spazio di un quinquennio dal 1° gennaio 1942. Conseguentemente, in detto anno verranno collocati a riposo i consiglieri di Corte di Appello e magistrati di grado equiparato che abbiano compiuto al 1° gennaio o compiano nel corso dell'anno l'età di 69 anni; nell'anno successivo quelli che ne abbiano compiuti o ne compiano 68, e così progressivamente, fermo il requisito del quarantennio di servizio utile per la pensione.

DISCIPLINA DELLA MAGISTRATURA

Criteri generali della riforma.

33. — I magistrati, come tutti i pubblici funzionari, si trovano con lo Stato in un rapporto di dipendenza particolare, che impone speciali doveri di condotta nell'esercizio della pubblica funzione e nella vita privata; doveri che sono sanzionati mediante la comminatoria di punizioni disciplinari.

La potestà disciplinare dello Stato sui magistrati non può dar luogo a dubbi: si tratta soltanto di stabilire come debba essere esercitata, tenuto conto della elevatezza delle funzioni giudiziarie e delle garanzie che devono assicurare la buona amministrazione della giustizia.

Il punto più delicato della questione è quello che riguarda la Magistratura giudicante, perchè soltanto in relazione ad essa si può temere che l'esercizio del potere disciplinare, non sufficientemente garantito, possa apparire come pretesto per

influire sui giudici o per frustrare la garanzia dell'inamovibilità. Per quanto sia assolutamente da escludere che questo timore si fondi sopra una ragionevole previsione, tuttavia le garanzie di cui si tratta sono giustificate dall'interesse di eliminare dal popolo anche il sospetto che la disciplina possa prestarsi al conseguimento di scopi contrari alla buona amministrazione della giustizia, nella quale il popolo stesso deve avere piena fiducia.

Rispetto al Pubblico Ministero, invece, la questione non è diversa da quella che riguarda la potestà disciplinare dello Stato su tutti gli altri pubblici ufficiali amministrativi, e però nulla vieterebbe d'estendere ai magistrati del Pubblico Ministero le norme disciplinari stabilite per gli impiegati civili in generale.

Senonchè, tenuto conto che i magistrati del Pubblico Ministero concorrono a costituire l'Ordine Giudiziario, e che nessun danno può derivare all'interesse pubblico dall'estendere ad essi le speciali garanzie che sono stabilite per l'esercizio del potere disciplinare sui magistrati giudicanti, le nostre leggi hanno ritenuto opportuna cotesta estensione, ed io non ho trovato valide ragioni per accogliere una diversa conclusione.

34. — E' caratteristica del diritto disciplinare, a differenza del diritto penale, la mancanza di specificazione, nella legge, delle trasgressioni che possono dar luogo all'applicazione delle sanzioni.

Le leggi disciplinari seguono in genere questo sistema. Alcune di esse indicano bensì specificatamente determinate infrazioni, ma accolgono sempre il principio generale per cui è colpa disciplinare qualsiasi violazione dei doveri del funzionario. Specificazioni di infrazioni disciplinari dei Magistrati si trovano anche in leggi processuali (come, ad esempio, nell'articolo 154 del Cod. di proc. pen.), ma ciò lascia immutato l'accennato principio generale.

Ed ormai è da tutti riconosciuto che la disciplina riguarda non solo la condotta dei pubblici funzionari nell'esercizio della loro funzione, ma altresì la loro condotta privata, perchè questa si riflette sempre e necessariamente, quanto meno, sul prestigio, sulla stima e sulla fiducia di cui deve godere il pubblico funzionario.

In base a questi criteri, omessa ogni specificazione di colpe, ho stabilito che costituisce torto disciplinare la mancanza a qualsiasi dovere del magistrato, come pure la condotta, in ufficio o fuori, che renda il magistrato stesso immeritevole della fiducia e della stima pubbliche.

35. — Ho conservato le sanzioni tradizionali non essendovi alcun motivo per modificarle.

Ho poi chiarito che nessuna sanzione disciplinare, diversa dall'ammonimento, può essere inflitta a magistrati di qualsiasi grado senza il previo giudizio disciplinare, che costituisce la garanzia alla quale sopra ho accennato.

L'ammonimento non esige un previo giudizio disciplinare perchè si tratta di un semplice richiamo, per lievi mancanze, e perciò di un mezzo necessario e rapido per l'esercizio del potere di sorveglianza spettante ai superiori, come è stato costantemente riconosciuto.

Dell'ammonimento, come della censura, deve essere compilato processo verbale; ma ho disposto che questo verbale sia redatto personalmente dallo stesso magistrato che deve curare l'esecuzione del provvedimento. A questa esecuzione, invero, non devono assistere altre persone, e quindi neppure cancellieri o segretari, perchè, altrimenti, il magistrato ammonito o censurato verrebbe a trovarsi in una situazione umiliante e perciò contraria a quel prestigio che egli deve conservare per l'esercizio delle sue funzioni.

Con nuova disposizione ho stabilito che il magistrato, al quale sia fatto un addebito disciplinare, che può importare l'applicazione delle più gravi sanzioni, non ha diritto di sottrarsi al procedimento disciplinare e ai provvedimenti conseguenti con la presentazione delle sue dimissioni, che il Ministro ha facoltà di respingere. Questa è una regola generalmente ammessa dal diritto disciplinare, giustificata dalla considerazione che non è opportuno, almeno nei casi più gravi, lasciare all'incolpato la possibilità d'eludere l'incorsa responsabilità con la presentazione delle dimissioni, allo scopo di evitare la eventuale perdita del diritto alla pensione come conseguenza della rimozione dall'impiego e della destituzione. La cosa è tanto evidente, che ritengo non abbia bisogno di particolari spiegazioni.

Procedimento disciplinare.

36. — Ho considerato che l'assoluta indipendenza del procedimento disciplinare dall'azione civile o penale non può essere ammessa. Questa indipendenza è da riconoscersi soltanto in relazione all'azione civile, ma, in rapporto all'azione penale, essa può riguardare esclusivamente l'inizio, non lo svolgimento del procedimento disciplinare.

Occorreva quindi coordinare questa materia con le disposizioni degli articoli 3 e 28 del Codice di procedura penale.

D'altra parte lo stesso Ordinamento provvede ad eliminare ogni possibile inconveniente, mediante l'istituto della sospensione obbligatoria o facoltativa, del magistrato penalmente perseguito, dall'esercizio delle funzioni giudiziarie.

37. — La potestà disciplinare è di natura essenzialmente amministrativa, e perciò essa si accentra nel Ministro di Grazia e Giustizia, Capo Supremo dell'Amministrazione giudiziaria e politicamente responsabile del buon ordine e del regolare funzionamento dell'Amministrazione stessa.

L'esercizio della detta potestà, peraltro, è condizionato alla osservanza di determinate forme di carattere processuale, nelle quali si concreta quella garanzia alla quale ho prima accennato.

Il procedimento disciplinare, che si inizia in ogni caso per ordine del Ministro di Grazia e Giustizia, è regolato con disposizioni chiare e precise, che, in generale, non hanno bisogno di illustrazione. Accennerò soltanto a ciò che costituisce innovazione.

Nel sistema da me accolto, che modifica in parte quello preesistente, la pretesa punitiva disciplinare è anzitutto esaminata e valutata da un unico organo centrale (Corte disciplinare per la Magistratura), composto esclusivamente di alti magistrati e costituito in modo da dare il più sicuro affidamento di illuminate deliberazioni.

Queste deliberazioni non hanno, peraltro, l'autorità dei giudicati, perchè ciò contrasterebbe col principio che riconosce la suprema potestà disciplinare al Ministro di Grazia e Giustizia. Esse sono soltanto pareri motivati contenenti proposte da sottoporre al Ministro stesso, le quali possono essere da lui accettate o meno; egli non è quindi vincolato nel suo giudizio se non dall'accertamento dei fatti, quale è stato fermato dalla Corte disciplinare.

Se il Ministro ritiene che si debba infliggere una sanzione più grave dell'ammonimento, questa è applicata con decreto Reale e, quando si tratta di magistrato di grado superiore

a quello di Consigliere della Corte di Cassazione od equiparato, il decreto deve essere preceduto dalla deliberazione del Consiglio dei Ministri, maggiore garanzia relativa all'altissimo grado.

Il sistema sinora vigente accordava ai magistrati di grado meno elevato un diritto di gravame, per cui essi, giudicati in prima cognizione dal Consiglio di disciplina presso la Corte di Appello, potevano ricorrere alla Corte Suprema disciplinare, mentre i magistrati dei gradi superiori non avevano altro giudice che questa Corte Suprema. Siffatta disparità di trattamento, evidentemente, non poteva avere ragione diversa dalla maggiore garanzia che forniva la Corte Suprema. Ora, dato che nel sistema da me accolto i procedimenti disciplinari si svolgono tutti davanti ad un unico organo centrale, che dà il massimo affidamento di capacità funzionale, non aveva più ragione di essere il diritto di gravame.

Ho perciò stabilito che tutti i provvedimenti emessi nel procedimento disciplinare e ad essi conseguenti siano sottratti a qualsiasi ricorso o reclamo, salvo, nei congrui casi, il diritto di chiedere la revisione del procedimento. Rimane tuttavia consentito, rispetto al provvedimento disciplinare, il ricorso per illegittimità, ma per il solo motivo di violazione di legge.

Revisione.

38. — Data l'indole amministrativa della procedura e dei provvedimenti disciplinari, ho ammesso la possibilità della revisione del procedimento disciplinare, quando si tratta di applicazione di una sanzione più grave dell'ammonimento, quale mezzo per rimediare ad eventuali errori di fatto, sostituendolo a quella impugnazione straordinaria per revocazione, che era preveduta dall'Ordinamento del 1923. La modificazione ha la sua ragione in ciò che, secondo la terminologia giuridica, le « impugnazioni », ordinarie o straordinarie, sono date contro provvedimenti giurisdizionali, mentre, come ho già avvertito, i provvedimenti disciplinari hanno carattere esclusivamente amministrativo.

Nel nuovo Ordinamento la revisione del procedimento può bensì portare alla revocazione o alla sostituzione del provvedimento disciplinare, ma non costituisce una impugnazione che spetti alla parte. E' soltanto il Ministro di Grazia e Giustizia che può ordinarla previo parere della Corte disciplinare, mentre all'interessato spetta soltanto la facoltà di chiederla. Se questi è morto, la facoltà stessa è riconosciuta all'erede o a un prossimo congiunto che abbia anche il solo interesse morale di riabilitare la memoria del defunto.

La possibilità della revisione è sottoposta alla condizione che siano sopravvenuti nuovi fatti o nuovi elementi di prova, o che risulti che il provvedimento fu determinato da errore di fatto o da falsità.

DISPOSIZIONI TRANSITORIE

Disposizioni transitorie di inquadramento e di passaggio di ruolo.

39. — Le disposizioni transitorie, necessarie per un'ordinata ed equa applicazione del nuovo Ordinamento, sono state accuratamente studiate in rapporto alla situazione attuale, venuta a crearsi in conseguenza delle parziali, ma pur profonde innovazioni apportate dalle precedenti riforme.

Ho tenuto conto di tutti gli interessi meritevoli di considerazione, curando di eliminare, o almeno di attenuare il più possibile, le disarmonie che altrimenti deriverebbero dall'applicazione delle nuove norme.

40. — In aderenza col concetto fondamentale di assoluta e costante equiparazione del ruolo dei pretori e di quello dei giudici, ho premesso una disposizione di carattere generale che tende ad attuare questa equiparazione tra i magistrati attualmente appartenenti ai due ruoli. Poichè i magistrati provenienti dai concorsi finora espletati per uditore di tribunale hanno compiuto un periodo di tirocinio di tre anni e, per conseguenza, hanno avuto un ritardo di un anno nell'inquadramento gerarchico rispetto ai pretori, l'Ordinamento prevede il livellamento dei due ruoli sulla base di un biennio di uditorato, previa ricostruzione ideale della carriera dei magistrati collegiali reclutati posteriormente al 1930, in modo da consentire ad essi lo stesso inquadramento attualmente raggiunto dai magistrati che fanno parte del ruolo dei pretori. In tal modo l'ulteriore progressione nei gradi gerarchici potrà avvenire sulla base di perfetta parità, con esclusione, peraltro, di ogni effetto economico retroattivo.

41. — In relazione allo stato giuridico della magistratura nei due ruoli dei Pretori e degli altri Magistrati, ho dettato norme che prevedono poche specifiche modalità, in relazione all'attuale situazione dei ruoli stessi, nei gradi iniziali, fino al sesto.

La distribuzione attuale del personale della carriera dei Pretori tra i diversi gradi gerarchici è tutt'altro che omogenea. I Pretori più anziani, infatti, e cioè quelli provenienti dal ruolo unico anteriore, sono i soli appartenenti al sesto grado, in numero di 104, ed hanno una anzianità di servizio superiore a 17 anni. Di essi, soltanto 18 attendono di essere scrutinati, perchè non erano ancora in possesso della prescritta anzianità all'epoca dell'ultimo scrutinio. Poichè col nuovo Ordinamento si istituiscono 150 nuovi posti di Primo Pretore, riservati di regola ai Pretori, questo contingente di Magistrati trova posto per la totalità degli idonei in sede di promozione, e quindi viene escluso definitivamente dal passaggio di ruolo.

Dato inoltre che il passaggio può aver luogo nei soli gradi gerarchici dall'ottavo al sesto, ne restano esclusi, nella prima attuazione dell'Ordinamento, anche i Pretori aggiunti, che gerarchicamente rivestono il grado nono. Per essi è tuttavia previsto uno speciale esame integrativo, di semplice idoneità, in modo che possano mettersi al livello dei colleghi del ruolo parallelo. Potranno, così, pervenuti ai gradi superiori, partecipare ai concorsi per titoli per il passaggio nel ruolo dei Tribunali, secondo le norme ordinarie.

Il problema rimaneva pertanto circoscritto ai Pretori appartenenti ai gradi settimo ed ottavo. I più anziani di essi sono soltanto dodici, e precisamente gli optanti provenienti dal concorso ordinario del 1925 per la carriera unica. Sicchè la quota triennale del cinquanta per cento dei posti disponibili nella prima attuazione dell'ordinamento dovrà essere per la totalità riservata ai rimanenti pretori, che sono circa novecento, provenienti dai concorsi espletati negli anni 1931, 1932 e 1935.

La quota dei posti, peraltro, dovrà essere calcolata previa detrazione di quelli che il progetto pone a disposizione di alcuni Pretori (undici in tutto), i quali, avendo vinto anche il concorso per uditore di Tribunale, secondo l'ordinamento sinora vigente, optarono per il ruolo delle Preture. L'evidente spontaneità dell'opzione e la vittoria nel concorso per l'altro

ruolo sono ragioni sufficienti per dispensarli dall'esame integrativo, che costituirebbe per essi un duplicato del concorso. Il passaggio di ruolo avrà luogo, perciò, su semplice domanda, nella posizione di graduatoria a ciascuno spettante in rapporto all'anzianità.

Per tutti gli altri Pretori il passaggio è ammesso sotto forma di concorso per esame sulle materie che, secondo l'Ordinamento sinora in vigore, formavano oggetto di separate prove nel concorso per uditore di Tribunale e non anche in quello per uditore di Pretura.

La forma proposta è la sola adatta a garantire la serietà della prova. Se si trattasse di un semplice esame di idoneità quale si sarebbe dovuto disporre se si fosse accolto il sistema dell'unificazione delle carriere, esso si ridurrebbe ad una vuota formalità e sorgerebbe il grave problema della sistemazione dei non idonei. La non idoneità, trattandosi di concorso, non produce, invece, alcun inconveniente. Il nuovo Ordinamento, infatti, prevede soltanto la definitiva preclusione dell'altro ruolo per i non idonei, e per quelli che non si presentino al concorso, il che non determina alcuna presunzione di inidoneità anche pel ruolo delle Preture, nel quale essi continueranno a rimanere, conservando il diritto di partecipare ai concorsi ed agli scrutini per la promozione ai gradi superiori.

Il sistema dell'assoluta separazione delle carriere escluderebbe tutti i Giudici di Tribunale da qualsiasi passaggio attraverso le funzioni delle Preture. Il sistema opposto, rigidamente unitario, costringerebbe invece all'esercizio del pretorato anche chi non ne avesse le attitudini e l'inclinazione, distoglierebbe dall'entrare nella Magistratura elementi di indubbio valore, adattissimi per le funzioni dei Tribunali e turberebbe gravemente le legittime aspettative degli attuali Giudici.

Il sistema misto, accolto nel nuovo Ordinamento, contempera razionalmente le opposte esigenze anche nel periodo transitorio, che è il più delicato.

Disposizioni transitorie relative alle promozioni.

42. — Per quanto riguarda le norme transitorie relative alle promozioni a Primo Pretore, l'attuale situazione numerica del ruolo dei Pretori costituisce un grave ostacolo per qualunque soddisfacente sistemazione. Io mi sono attenuto a criteri ispirati alla massima equità, ma occorre avvertire che la soluzione accolta, pur essendo sembrata la migliore nelle presenti circostanze, può esser definita soltanto come la meno difettosa in relazione allo stato attuale.

Il disposto aumento di 150 posti di Primo Pretore è rappresentato da altrettanti posti di nuova istituzione, in aggiunta all'attuale dotazione dell'intero organico delle Preture. Poichè l'aumento è concepito in funzione di più largo sfogo del ruolo dei Pretori nel grado superiore, esso deve essere, anche in via transitoria, riservato nella totalità ai magistrati del detto ruolo.

Tuttavia, di fronte all'ipotesi dell'impossibilità di completa copertura di posti, data l'attuale situazione dei ruoli, ho dovuto prevedere l'assegnazione, per una volta tanto, dei posti rimanenti ai Giudici più anziani dichiarati promovibili almeno per merito con idoneità a funzioni direttive, i quali fossero disposti ad accettare la promozione al grado di Primo Pretore. E' un apporto, qualitativamente buono, che non danneggia alcuno, data la forte anzianità dei Giudici già scrutinati, e che risponde a criteri di equità, trattandosi, nella grande maggioranza, di magistrati sotto ogni aspetto degnissimi, che hanno avuto ritardo nella carriera per aver preferito di rimanere nel ruolo dei Tribunali.

Disposizioni transitorie relative a situazioni particolari.

43. — Le disposizioni transitorie comprendono, infine, alcune norme relative a particolari situazioni di taluni gruppi di magistrati, per le quali è sembrato necessario provvedere specificatamente, non rientrando esse in altre ipotesi normalmente prevedute nel testo dell'Ordinamento. Ho così disposto una modificazione degli attuali elenchi dei giudici e sostituti procuratori del Re Imperatore dichiarati promovibili a seguito di scrutinio, allo scopo di adeguarli ai nuovi criteri fermati nell'Ordinamento; ho disposto che i magistrati dichiarati promovibili per merito con tre voti pel merito distinto siano iscritti nell'elenco dei promovibili per merito distinto. La disposizione corrisponde ad un criterio di giustizia e di pratica opportunità, trattandosi di magistrati molto anziani, ritenuti di merito distinto a maggioranza di voti, ai quali può perciò conferirsi la promozione con tale qualifica, nella considerazione altresì che sono stati già tutti promossi quelli compresi nell'elenco dei promovibili per merito distinto.

In corrispondenza poi con le disposizioni dettate dal nuovo Ordinamento, che sopprime le sottodistinzioni della qualifica di merito in relazione al numero dei voti, ho prescritto che gli altri magistrati classificati promovibili per merito con due o con un voto per merito distinto, ovvero a maggioranza di quattro o di tre voti, siano compresi nell'elenco dei promovibili per merito ad unanimità di voti, precedendo e rispettivamente seguendo nel loro ordine attuale quelli già iscritti nell'elenco medesimo. Naturalmente l'inserzione avverrà con precedenza per i magistrati scrutinati in data più remota, rispetto a quelli di data più recente, e nell'ordine rispettivo degli elenchi attuali, per ciascun scrutinio. Ciò in conformità dell'indole di questo mezzo di promozione, che tiene conto precipuamente dell'anzianità, ed in relazione altresì con i criteri generali, accolti anche dal nuovo Ordinamento, per cui ogni singolo scrutinio si svolge in una separata sessione. Ogni scrutinio infatti dà luogo alla formazione di separati elenchi di promovibili, destinati ad esaurirsi, o con la effettiva promozione dei magistrati in essi compresi, o pel decorso del triennio della efficacia dello scrutinio stesso, non essendo consentito riconferire la promozione a magistrati scrutinati in epoca successiva se non siano esauriti quelli di eguale classifica scrutinati in una sessione precedente.

Ho infine provveduto alla sistemazione di un esiguo numero di vice pretori onorari che meritavano speciale considerazione. A favore di essi, infatti, che furono assunti nel 1927, e che non poterono trovar posto in esito al concorso speciale indetto a seguito della riforma del 1930, sussistono una prova di idoneità, e un lungo periodo (tredici anni) di servizio giudiziario in qualità di vice pretori onorari. Il nuovo Ordinamento prevede, quindi, per essi, la possibilità di conseguire la sistemazione in ruolo attraverso la partecipazione, per una sola volta, all'esame pratico per aggiunto giudiziario. L'esperimento dell'esame pratico può ritenersi sufficiente a confermare o meno, nei loro riguardi, la definitiva idoneità alle funzioni di magistrato.

Le altre disposizioni transitorie non hanno bisogno di illustrazione.

SIRE,

Le buone leggi non possono produrre i loro benefici effetti, se gli organi incaricati d'interpretarle, di applicarle e di eseguirle, amministrando giustizia, non sono all'altezza della loro delicata missione.

Le norme sull'Ordinamento giudiziario, che mi onoro di sottoporre alla Vostra augusta approvazione, hanno appunto lo scopo di provvedere a tale necessità, assicurando allo Stato quell'illuminata amministrazione della giustizia, che è sentita dal popolo come una delle più fondamentali esigenze della vita nazionale.

Mi sono studiato di far opera degna del Regime fascista e delle tradizioni giuridiche che l'Italia deriva dal genio romano, e confido di esser riuscito a dare alla Magistratura italiana, che con tacita fede e viva abnegazione adempie i suoi altissimi doveri, quell'ordinamento, da troppo lungo tempo atteso ed auspicato, che valga a valorizzarne sempre più la secolare tradizione di nobiltà, di civismo, d'illuminata probità.

Addì, 30 gennaio 1941-XIX

GRANDI

LONGO LUIGI VITTORIO, *direttore* — GIOLITTI GIUSEPPE, *direttore agg.* SANTI RAFFAELE, *gerente*

(4105045) Roma — Istituto Poligrafico dello Stato — G. C.